Notitie ten behoeve van de gemeenteraad Noardeast-Fryslân.

“Het ABC van de Omgevingswet”

De gemeente staat aan de lat om het gemeentelijke omgevingsbeleid te bundelen in één integrale Omgevingsvisie. Verder moeten alle gemeentelijke omgevingsregels gebundeld worden in één integraal Omgevingsplan. Beide instrumenten dienen de doelen achter de Omgevingswet, die zijn: inzichtelijkheid, samenhangende benadering, versnellen en verbeteren van processen en het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte.

Vanuit het principe "leren door te doen" wordt er zo praktisch mogelijk aan de implementatie gewerkt. Daarvoor is de organisatievorm “Werken met een Programma” gekozen.

Het uitganspunt is om de werkzaamheden zo dicht mogelijk bij het dagelijks werk te organiseren. Een groot deel van onze organisatie krijgt immers met deze transitie te maken. Daarom zullen iedere afdeling/team en de bestuursorganen van de gemeente ook de komende 3 à 4 jaar (en wellicht nog langer) capaciteit en tijd moeten inplannen voor de veranderingen die met invoering van deze wet en de gekozen ambities van de gemeentebesturen worden beoogd.

Dat betekent dat het programma vooral “eigendom” moet zijn en blijven van de zowel de bestuurlijke- als de ambtelijke organisatie. De opgave is een veranderopgave waar werken volgens de bedoeling van de nieuwe wet het ultieme doel is.

Bij de inwerkingtreding van de omgevingswet krijgt de gemeente een tijdelijk omgevingsplan van rechtswege. Dit bestaat onder andere uit de bestaande bestemmingsplannen en verordeningen en de zogenaamde bruidsschat (een set van 600 regels die nu nog rijksregelgeving is). Op dit moment wordt met het college het plan van aanpak besproken hoe we van het tijdelijke omgevingsplan naar het definitieve omgevingsplan kunnen komen. De ambitie is dat het Omgevingsplan voor 1 januari 2026 door de gemeenteraad kan worden vastgesteld.

Tijdens “it Petear” van 21 december 2021 was de centrale vraag: “Wat voor gemeente wil je zijn”; hoe wil je lokale samenleving besturen, geredeneerd vanuit de nieuwe Omgevingswet. Is dat door:

1. Regels te stellen en af te dwingen, of
2. Waar ruimte en flexibiliteit in regelgeving is afspraken met betrokkenen maken.

Regels zijn vaak duidelijker voor wie zich daaraan moet houden. Ook voor wie wil weten waaraan een ander (bijvoorbeeld de buren) zich moeten houden en voor wie de nakoming van regels moet controleren.

Afspraken maken benadrukt vooral de individuele relatie van de gemeente met burgers die een initiatief willen nemen, ook wanneer het initiatief niet of maar gedeeltelijk binnen bestaande regels past.
Vaak ook is er geen sprake van gelijke gevallen en is interpretatie van regels aan de orde van de dag. Maatwerk is dan nodig om de gewenste resultaten op gestelde doelen van de gemeente te bereiken. Het Debat biedt gelegenheid om de centrale vraag te bespreken en richting te geven aan de verdere uitwerking van een nieuw Omgevingsplan door de organisatie onder bestuurlijke leiding van het college. Het kan antwoorden geven op de vraag die op 21 december 2021 in de presentatie van de VNG naar voren zijn gekomen.

Met gebruikmaking van de drie belangrijkste onderwerpen uit de nieuwe Omgevingswet kan het debat verder vorm gegeven worden. Deze onderwerpen zijn:

A. Gaan we uit van “Toelatings-planologie” of van “Uitnodiging-planologie“ ;
B. Welke rol kunnen regels en/of afspraken spelen;
C. De bestuurlijke rolverdeling tussen gemeenteraad en college.

Toelichting:

Van deze ingrediënten zouden we een ABC’tje moeten kunnen maken om duidelijkheid aan onze burgers te kunnen geven over de ambities van onze gemeente met de Omgevingswet.
Hieronder worden per letter de belangrijkste afwegingen in de vorm van alternatieven in enkele woorden beschreven. Daar tussenin zit de nuancering. Daarover kunnen we het hebben als de teksten voor de het Omgevingsplan voorliggen. Nu gaat het om richting geven en dan is duidelijkheid belangrijk dan uitvoerige nuancering.
De vraag is om de letters A en B inhoudelijk te bespreken en daarover meningen te geven en de consequentie van de antwoorden daarop te vertalen in de relatie tussen raad en college voor wat betreft de rollen en verantwoordelijkheden, zoal aangegeven in de voorbeelden bij letter C.

A. Toelatings-planologie of Uitnodigings-planologie:

Bij toelatingsplanologie zijn regels bepalend en is “nee tenzij” het uitgangspunt	bij uitnodigingsplanologie is ruimte en flexibiliteit bepalend en zijn doelen beschreven die initiatief-nemers in de uitvoering zelf vorm kunnen geven
er is sprake van een gedetailleerd kader ge-geven door de gemeenteraad	er is meer ruimte voor initiatiefnemers en die ruimte wordt geïnterpreteerd door het college waarvoor algemene- en Rijksregels gelden;
meer afwijkingsprocedures noodzakelijk bij gedetailleerde regelgeving	meer snelheid in de uitvoering bij delegatie van bevoegdheden aan college

B. De rol van regels en afspraken:

Regelgeving beperken en terugdringen	liever zorgplicht (opdracht is nadelige gevolgen voor fysieke leefomgeving beperken)
Als regel nodig is dan algemene regel	lichte regel die geldt voor de hele gemeente
Is activiteit onwenselijk dan verbod opnemen	werken met beleidsregels van college (kaders en doelen door de raad; interpretatie college)
Per type activiteit (wonen, bedrijventerreinen, Centrum) flexibiliteit en rechtszekerheid afwegen.	alleen nog werken met algemene regels en beleidsregels

C. <u>De bestuurlijke rolverdeling tussen gemeenteraad en college.</u>

Het verschuiven van de huidige Toelatingsplanologie naar Uitnodigingsplanologie vraagt om een relatie tussen beide bestuursorganen die een splitsing tussen doelen stellen en kaders stellen enerzijds en beleidsregels opstellen en ruimte voor interpretatie geven anderzijds mogelijk maakt.

Varianten in verdeling van bevoegdheden zijn dan bijvoorbeeld:

- Bij gedetailleerde regelgeving door de gemeenteraad hoort ook afwijking van regels door de raad
- Bij algemene regelgeving door de raad hoort de mogelijkheid voor beleidsregels door het college om in specifieke gevallen nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving te voorkomen of om ruimte in regels in de uitvoering vooraf duidelijker en controleerbaarder te maken;
- Bij meer flexibiliteit voor initiatiefnemers hoort een snelle besluitvorming door college gekoppeld aan duidelijke participatie vooraf (raad bepaald participatiestrategie)
- Een vergaande delegatie aan college vraagt om jaarlijkse rapportage over de uitvoering en bijvoorbeeld eens in de twee jaar voorstellen tot aanpassing van regels door de raad.

Tot zover de inzet van de inhoudelijke discussie in het debat.

14 januari 2022,
Dirk Willems, programmanager
Implementatie Omgevingswet